This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

HDI
HL 3UEI H

Jona

Le Inchieste Parlamentari

E La Legge

1887

HARVARD
LAW
LIBRARY

S
ITA
965.4
JON

Digitized by Google

Preview Image

29

GUIDO JONA

LE INCHIESTE PARLAMENTARI E LA LEGGE

(Estratto dall' *Archivio Giuridico*, Vol. XXXVIII, Fasc. 3-4)

BOLOGNA
TIPOGRAFIA FAVA E GARAGNANI
1887

BIBLIOTECA LUCCHINI
5230
N.° d' ord. 2457
Digitized by Google

DEC 20 1930

Digitized by Google

LE INCHIESTE PARLAMENTARI

E LA LEGGE

Nel naturale e spontaneo svolgimento che il sistema rappresentativo è venuto prendendo in Italia dal 1848 ai giorni nostri, sotto lo speciale aspetto di Governo parlamentare, sono venuti sorgendo taluni istituti quali corollarii necessarii agli attribuiti di ciascun potere, istituti che non trovano alcuna sanzione nello Statuto legge fondamentale dello Stato, e da cui traggono l'origine loro i poteri stessi costituzionali.

Uno fra gli altri di tali istituti è l'inchiesta parlamentare, sorta nel silenzio dello Statuto sino dai primi anni di quello, ed accettata generalmente quale naturale estrinsecazione del potere di sindacato proprio al Parlamento, e che forma appunto la caratteristica dello Stato moderno, in contrapposizione coll'onnipotenza dello Stato e colla diretta partecipazione alla sovranità, quali venivano concepite ed attuate nell'antichità. Nè vi ha alcuno che seriamente pensando reputi l'inchiesta parlamentare fuori del vigente diritto pubblico nostro, e la consuetudine, sorta dal bisogno, vera e legittima costituente, ci ha assicurato il pacifico esercizio di questo utilissimo mezzo di sindacato. Se non che, per la sua stessa origine, accettata in principio con diffidenza e quasi per condiscendenza del potere esecutivo verso il legislativo, l'inchiesta parlamentare è rimasta fra noi qualche cosa di indeterminato, di mal definito, qualche cosa fra l'ente ed il non ente a cui si cerca togliere forza quanto più si può, e che dagli stessi autori di diritto costituzionale, che del resto poco se ne occupano, viene limitata entro confini tanto angusti da renderla più che un vero attributo costituzionale un'inutile procedura parlamentare. Per con-

Digitized by Google

trario l'opinione pubblica sempre amante della verità, quanto i singoli da cui è composta lo sono poco, accetta con entusiasmo ogni proposta d'inchiesta ed accompagna i primi passi di questa collo squillo della vittoria. Ma l'entusiasmo va man mano decrescendo e dopo lunga aspettativa che cosa nasce? il *ridiculus mus*.

Questa è la storia delle inchieste agrarie e di quelle sulle condizioni politiche economiche del Napoletano, delle Romagne, dell'Emilia e del Veneto, questa la sorte toccata alle inchieste sul brigantaggio, sulle ferrovie Meridionali, sulla marina mercantile e così via.

Questo fatto è tanto più grave, in quanto che a far parte delle Commissioni di inchiesta vengono scelti uomini degnissimi, ben noti per la capacità loro e per servizii eminenti resi al paese; per cui non è a dirsi che la colpa sia degli uomini; questa volta è proprio delle istituzioni.

Il Ferraris (1) ne incolpa, e per qualche caso a ragione, la troppa vastità, l'indeterminatezza delle questioni presentate allo studio della Commissione, e ricorda le voluminosissime relazioni della grande Enquête Agraire in Francia, a cui ben può far riscontro la nostra inchiesta agraria; laddove in Inghilterra, paese in cui l'inchiesta ha preso uno sviluppo eccezionale, producendovi i più benefici effetti, le domande fatte alle Commissioni sono esplicite e dettate sempre dalla chiara nozione di ciò che si vuole e di ciò che si può volere. Ma una tale indeterminatezza non è sufficiente a chiarire l'insuccesso delle nostre inchieste, anzi l'impotenza loro ogni qualvolta si frapponga qualche ostacolo, qualche difficoltà.

La ragione stà, a nostro modo di vedere, e crediamo di essere nel vero, in ciò che pur volendo le inchieste, non si accordano alle relative Commissioni i poteri necessarii al conseguimento dello scopo, sì che debbonsi star paghe di cognizioni superficiali spesso inesatte, viziate o dalla malizia o dalla ignoranza di coloro che le forniscono.

In mancanza di una legge che regoli questa delicatissima materia tutto è rimesso alla buona fede pubblica, e le cose si trattano così *inter bonos viros*, e si deve restar paghi quando siasi raggiunta una verità approssimativa.

(1) *Saggi di Economia politica, Statistica e Scienza delle finanze*. Loescher 1880, Saggio 4.°

Digitized by Google

E il difetto di una legge che noi sentiamo, la mancanza di una disposizione imperativa e coercitiva ancora necessaria in uno Stato giovane e fra popolazioni troppo poco animate dal sentimento giuridico, e che avvezze ad obbedire e ad avversare i loro tiranni, non comprendono ancora bene il concetto fondamentale del buon governo, che è quello appunto a cui prestano mano tutti e ciascun cittadino.

Gli è dunque sulla necessità di una legge che occorre intrattenersi, necessità che venne sentita eziandio dal legislatore, quando presentava allo studio presso i due rami del Parlamento un progetto di legge sulle inchieste parlamentari (Pisanelli, 10 Giugno 1863).

Non disconosciamo però l'estrema gravità della questione e le molte obiezioni, i molti pericoli a cui si può andare incontro.

La prima domanda che ci si presenta innanzi, la più ovvia è la seguente: quale scopo precisamente avrà una legge sulle in chieste parlamentari? od in altre parole, quale sará la natura di cotesta legge?

Risponderemo col distinguere, poichè triplice è lo scopo che le si può prefiggere, come triplice è l'aspetto sotto cui può essere presentata:

1.° Limitare il diritto della Camera a promuovere inchieste, di fronte agli altri poteri dello Stato, che dall'illimitato esercizio di tale diritto potrebbero essere danneggiati nelle loro attribuzioni.

2.° Regolare la nomina delle Commissioni, in guisa da rendere impossibile ad una fazione, in maggioranza nella Camera, di usare dell'inchiesta a suo esclusivo vantaggio.

3.° Assegnare alle Commissioni nominate dalla Camera poteri ben determinati, di modo che mentre dal canto loro siano tenute a rispettare i diritti dei cittadini, d'altro lato il mal animo di alcuno o di pochi non possa erigersi ad ostacolo al compimento di un opera iniziata dal Parlamento nell'interesse generale.

Evidentemente l'una di quest'ipotesi esclude le altre, trattandosi nel primo caso di un rapporto fra poteri, legge costituzionale; nel secondo di rapporto fra Parlamento e Commissione, legge di carattere regolamentare; nel terzo di rapporto fra Commissioni di inchiesta e cittadini, legge comune, legge vera e propria.

L'aver tenute distinte queste maniere diverse sotto cui può presentarsi l'idea di legge in materia d'inchiesta, ci mette in grado di dare al problema sin qui irresoluto una soluzione a nostro credere esattissima, ragione unica di questo scritto.

Digitized by Google

Sulle inchieste parlamentari hanno trattato in Italia il Broglio (1), che partendo dal concetto dell' onnipotenza parlamentare, dichiara inutile qualunque legge sulle inchieste, essendo sufficiente ad ottenere l' obbedienza di ciascuno la volontà espressa dalle Camere. Il Bonghi con uno scritto piuttosto antico (2), dopo essersi inutilmente opposto in Parlamento all' inchiesta sulla illecita partecipazione di alcuni membri delle Camere nell' affare della Regia cointeressata dei tabacchi.

Ma in quello scritto si trovano confusi concetti troppo disparati, quali il diritto della Camera a procedere ad inchieste contro i proprii membri, e dirò più generalmente fra il diritto di promuovere inchieste, ed i poteri spettanti alle Commissioni; ed anzi più, neppure vi si riscontra una chiara idea della natura giuridica dell' inchiesta, confusa qualche volta con un procedimento giudiziario. In esso non possiamo perciò trovare alcun che rispondente alla questione che ci siamo posti.

Il Palma (3), pure entrando in un ordine di idee più giuridiche, reputa com' è in fatto, l' inchiesta parlamentare un istituto sorto per naturale e necessaria evoluzione del sistema rappresentativo, ma per ciò appunto delicatissimo e che deve essere ristretto in limiti tali da non invadere l' azione degli altri poteri e specialmente del giudiziario, cui solo spetta infliggere pene ai contravventori della legge. Della necessità di una legge e del carattere che questa debba rivestire, problema da noi proposto, non tratta.

Il De Vincenzi (4) pure trattando con certa ampiezza e colla conoscenza del vecchio parlamentare l' argomento delle inchieste, si limita a desiderare una legge, estendendosi poi di molto sulle procedure delle Commissioni.

L' Arcoleo infine (5), col quale si chiude il troppo ristretto cerchio dei trattatisti di tale materia (6), e che ne ha fatto uno

(1) *Studi costituzionali.* Milano, 1861.

(2) *Nuova Antologia*, 15 Agosto 1869.

(3) *Corso di diritto costituzionale*, Vol. 2.°, Cap. 6, n. 13.

(4) *Inchieste parlamentari.* Firenze, 1869.

(5) *Annuario delle scienze politiche e giuridiche* del **Ferraris**, 1882, pag. 194.

(6) Il **Ferraris**, *Op. cit.* non tratta delle inchieste parlamentari, ma delle pubbliche, le quali se hanno colle prime molti punti di contatto, se ne diversi-

Digitized by Google

studio esteso e diligente, dice: « Una legge sull'inchieste deve indicare semplicemente l'oggetto o materia dell'inchiesta, i limiti che distinguono questa funzione legislativa da ogni altra esecutiva o giudiziaria ».

È dunque ad un rapporto fra poteri, ad una legge costituzionale che accenna l'illustre professore e pubblicista Napoletano, opinione nella quale noi non possiamo seguirlo, ma che però denota un concetto chiaro e preciso di ciò che da lui si desidera.

Non altrettanto potrebbe dirsi del nostro Senato, quando il 23 Maggio del 1864 ed il 6 Marzo 1865 respingeva il progetto di legge presentato dal Ministro guardasigilli Pisanelli, già approvato dalla Camera dei Deputati il 13 Luglio 1863.

In seguito a contraria relazione del Senatore Ceppi quel progetto sebbene difeso dal Vacca, dal Cadorna, dal Pisanelli, e da altri luminari della scienza giuridica, naufragò in un mare magnum di parole, di citazioni e di concetti disparati, e dopo un tentativo di emendamento venne respinto, nè si tentò più di ripresentarlo.

A suo luogo dimostreremo come in quell'incontro si sono confusi i criteri che regolare debbono i rapporti fra i poteri costituzionali, con quelli che regolare debbono l'azione dei cittadini inverso lo Stato; e come anche l'esempio tratto dall'Inghilterra e dal Belgio, capo saldo degli oppositori, venisse male a proposito citato.

Per ora mi restringo al primo problema posto; se cioè, una legge sulle inchieste debba regolare rapporti fra il Parlamento ed ogni altro potere nello Stato, ovvero rapporti fra Parlamento e Commissioni elette nel suo seno, od infine rapporti fra Commissione d'inchiesta e cittadini.

1.° L'Arcoleo, abbiamo detto, senza altro crede che una legge sulle inchieste deve indicare soltanto: « l'oggetto o materia dell'inchiesta, i limiti che distinguono questa funzione legislativa da ogni altra esecutiva o giudiziaria ».

Ma con quel fino senso giuridico che lo distingue, aggiunge poi del pari: « una legge sulle inchieste è cosa difficile come una

ficano poi in ciò, che mentre la ragion di essere principale dell'inchiesta parlamentare è il sindacato esercitato dai rappresentanti la Nazione sul potere esecutivo, la pubblica si origina dall'accordo dei due poteri, diretto ad ottenere cognizione di qualche fatto ad entrambe necessario.

Digitized by Google

legge sulla responsabilità ministeriale, o sulle riunioni ed associazioni, anzi molto più, perchè più facilmente possono spostarsi i limiti fra i varii poteri, per attribuzioni che è indispensabile accordare alle Commissioni d'inchiesta, ma che facilmente possono derogare ai principii più saldi di un Governo costituzionale (1) ».

Come conseguenza di questo suo principio poco appresso aggiunge che « le inchieste personali sfuggirebbero alle norme generali, quando anche vi fosse una legge speciale (2) ».

In base allo stesso principio, il Ferraris scrive a proposito delle inchieste pubbliche, che per queste non occorre una legge, giacchè e Governo e Parlamento procedono d'accordo.

È dunque di una legge assolutamente costituzionale che qui si tratta, di una legge che regoli i rapporti fra i poteri in materia di inchiesta, onde impedire le usurpazioni di attribuzioni da parte delle Camere del Parlamento ed a carico degli altri poteri dello Stato.

Ed allora con ragione si debbono sottrarre al dominio di questa legge e le inchieste personali, in cui il rapporto che si crea è fra la Camera ed il proprio membro senza alcuna ingerenza di potere esecutivo o di potere giudiziario, e sfugge del pari l'inchiesta pubblica che presuppone anzichè un conflitto, un accordo fra i poteri.

Ma una legge di tal genere è necessaria, è possibile?

Non manca chi sostenga e l'uno e l'altro punto.

Sebbene in Inghilterra, come venne osservato nella discussione fatta in Senato il 7, 8 e 9 Giugno 1864, sebbene in Inghilterra manchi una legge che regoli la materia delle inchieste e le inchieste tuttavia abbiano preso incremento ed importanza grandissima, questo esempio non può con buon frutto essere imitato fra noi.

In Inghilterra la Costituzione si è svolta per consuetudine, e nella consuetudine ogni potere ha trovato la sua sfera d'azione: sul Continente invece l'urto fra i poteri sorge ogni volta che l'uno di essi si muove, e ciò per la rigidezza che viene loro dall'essere contenuti da leggi.

Pel modo poi con cui il Governo rappresentantivo si è ordinato specialmente in Francia, è sorto fra noi il concetto che Go-

(1) **Arcoleo,** *Op. cit.* pag. 189.
(2) **Arcoleo,** *Op. cit.* pag. 199.

Digitized by Google

verno rappresentativo sia governo di antagonismo, concetto che il nostro Romagnosi ha voluto elevare a principio di scienza.

Non si può per ciò affidare alla pratica costituzionale l'esercizio ed il limite del diritto d'inchiesta o di qualunque altro, senza incontrare il pericolo di una collisione di poteri, il che non può accadere in Inghilterra.

A queste ragioni di natura giuridica, il Pisanelli (1) ne aggiungeva una di carattere politico: « Senza una legge, egli diceva, la Camera non ha alcun freno nell'esercizio del diritto d'inchiesta, ma la legge è un arma di difesa delle minoranze contro gli eccessi delle maggioranze, schierandosi quelle dietro i limiti che la legge impone » (2).

Noi non accettiamo tale teoria, convinti come siamo che sia ad un tempo difficile e pericoloso fare leggi che abbiano per scopo la limitazione di poteri. Benissimo ha detto l'Arcoleo, una tal legge è difficile quanto una legge che voglia regolare la Responsabilità Ministeriale, od assegnare al Governo norme precise in rapporto alle riunioni od alle associazioni.

Infatti per quanto la Costituzione Belga e tutte le Carte Francesi dal 1814 in poi, abbiano promesso una legge sulla responsabilità, per quanto i diversi Parlamenti come pure il nostro si siano affaticati nel creare o modificare progetti, nessuna legge si è ancora potuta ottenere, mentre ugual sorte è toccata ai progetti, sul diritto di riunione e di associazione aventi per scopo di regolare i delicatissimi rapporti fra Stato e Società, giacchè una legge a questo riguardo dovrebbe informarsi ad un criterio ben determinato, *prevenzione* o *repressione*; entrambi ugualmente pericolosi, entrambi disadatti, impotenti a raggiungere il fine che la legge si propone.

La stesso principio per cui il Gneist diceva che l'esame più superficiale dei fatti, basta a dimostrare quanto sia erroneo ed affatto ineseguibile che tutte le norme dell'autorità superiore possano essere determinate da leggi, e che un Governo costituzionale

(1) *Atti del Parlamento*. Senato, 7 Giugno 1864.

(2) Si noti come nella discussione dinnanzi al Senato si trattava di rapporti fra poteri e di limiti all'azione sindacatoria del Parlamento, laddove il progetto di legge presentato dal Pisanelli riguardava i poteri delle commissioni in rapporto coi cittadini: è a questa deplorevole confusione di concetti che si deve l'insuccesso di quel progetto.

Digitized by Google

non possa avere altre facoltà che quelle che gli sono accordate dalla legge (1), questo stesso principio, dal campo del potere esecutivo si può trasportare in quello del legislativo, o meglio ancora nella sfera dei poteri costituzionali in genere, senza che perda alcun che della sua verità.

Il Governo costituzionale non è, e non può essere un Governo basato su norme assolutamente prestabilite. Il Governo rappresentativo moderno, è il prodotto della evoluzione storica, del progresso cioè morale e materiale delle società, di fronte all' elemento stabilito, Stato.

La lotta pel diritto che obbliga lo Stato a procedere in relazione coi progressi della società, ha ottenuta nell' epoca nostra la più bella delle vittorie, quella cioè di assegnare alla società stessa una rappresentanza nel seno dello Stato, sostituendo alla resistenza armata la resistenza legale, alla detronizzazione dei Re le dimissioni dei Gabinetti, alle rivoluzioni violente la semplice evoluzione. Ma chi potrà assegnare a questo elemento Società, poteri limitati immutabili? Chi potrà arrestarne i progressi, estinguere la lotta pel diritto?

Noi non intendiamo con ciò far capo alla teorica dell' onnipotenza parlamentare; la rappresentanza sociale non è che uno degli elementi dello Stato, e per ciò trova dei limiti, ma questi limiti sono più morali che materiali; la Camera per forza propria si contiene, si contiene per rispetto della consuetudine, ma non soffre la pressione di una legge, il rigido, l' inflessibile, l' immutabile impero di un principio, che mal corrisponde ai bisogni, alle idee, alla infinità variata dei casi.

L' antico Governo giuridico o secondo leggi, sorto e sviluppatosi nel seno delle genti germaniche, mentre da un lato procurava una certa guarentigia individuale, anche in tempi di brutale barbarie, d' altro canto dava alla intera società tedesca una pesantezza, una difficoltà a muoversi, che non ha nulla che fare collo sviluppo lento sì, ma continuo ed armonico della costituzione inglese.

Così che mentre una serie di leggi disciplinava il potere, e reggimentava l' intero Stato, il Governo da parte sua trovavasi stretto fra limiti ben definiti di azione, coi quali studiatamente si cercava togliere a lui ogni soverchia iniziativa, ogni arbitrio.

(1) **Gneist,** *Lo Stato, secondo diritto,* nota 7. Bologna, 1884.

Digitized by Google

Ma la responsabilità sorge colla libertà di azione, vera responsabilità non si trova in chi semplicemente applica una legge, come avviene appunto dei giudici che sono essenzialmente irresponsabili. Eppure la costituzione prussiana non ha esitato a fare ciò che dai più venne reputato impossibile, voglio dire una legge sulla responsabilità ministeriale, la quale cade nel pericolo preveduto da tutti coloro che di tale materia si sono occupati, di lasciare cioè aperta la via all' arbitrio, in tutti quei casi in cui la legge non abbia provveduto.

Ben diverso è il criterio dominante nell' Inghilterra, ove per naturale sviluppo preso dalla costituzione, neppure havvi una carta che valga a dichiarare l' esistenza e dei poteri fondamentali che formano l' essenza di quella costituzione, e dei diritti individuali a cui gli Inglesi annettono tanto valore e che posson dirsi il fine ultimo dello Stato.

Alla legge costituzionale si è sostituita la consuetudine, la *Comon law*, come quella che risponde con maggior precisione alla necessità del caso ed al sentimento comune della popolazione.

Se non che anche la consuetudine si modifica, anzi si modifica più che la legge, ma con movimento lento, inavvertito quanto continuo, per mantenersi consentanea ai nuovi bisogni, alle idee nuove, ai progressi della civiltà.

In questo continuo movimento l' azione individuale degli uomini che sono al potere, trova largo campo onde esplicarsi, come pure mille vie aperte all' arbitrio.

Così si afferma la responsabilità dei pubblici funzionari e dei ministri, mentre il Governo flessibile si adatta ad ogni singolo caso, a tutte quelle infinite modalità, sfumature, che il bisogno presenta e che un rigido sistema di leggi, per quanto particolareggiato non riesce a prevedere.

Entrambi i sistemi tendono ad accordare al Governo costituito una forza di resistenza e di stabilità, capace di sostenere l' urto delle forze sociali; ma mentre il sistema tedesco abbandona il Governo alla mercè delle doti personali di un ministro che goda la fiducia dell' Imperatore, il sistema Inglese crea una serie di controlli, ed esige che alla fiducia della Corona si aggiunga quella dei rappresentanti del popolo.

Questa base parlamentare non toglie al gabinetto libertà d' azione che anzi gli da una certa indipendenza, e ne fa un potere intermediario fra la Corona ed il Parlamento, ottimo congegno di

Digitized by Google

moderazione, che non può essere scritto in una costituzione o guarentito con legge, ma che è affidato interamente al senno pratico degli uomini di Governo, ed alla coscienza giuridica dell' intero popolo.

Da ciò si vede quanto sia difficile assegnare limiti di azione ai poteri, stabilire con certezza o precisione il segno a cui il potere esecutivo possa giungere senza incontrare la censura del Parlamento, e viceversa in quali casi l' azione del potere legislativo verso l' esecutivo sia legittimo e giuridicamente giustificato.

Però se un principio generale si può enunciare in così delicati argomenti, si è questo: il Governo ha piena libertà di azione in tutto ciò che riguarda le pubbliche amministrazioni, salvo la responsabilità giuridica e politica, che nei suoi atti potesse incontrare.

D' altro canto il Parlamento non può in alcun modo ingerirsi nell' amministrazione, ma solo esercitarne il controllo mediante un incessante sorveglianza.

In Inghilterra, ove come si è visto, l' inchiesta parlamentare ha preso uno sviluppo eccezionale, si che veggonsi continuamente e contemporaneamente sedere più comitati per inchieste, non si è mai perduto di mira il concetto generale che informava simile materia; anzi quanto le due camere del Parlamento solerti e vigilanti richiamano e tengono desta l' attenzione del paese sopra ogni fatto meno che regolare di qualunque ramo dell' amministrazione, altrettanto il Governo, geloso delle proprie attribuzioni, ha in ogni caso mantenuto il Parlamento nei limiti della legalità opponendosi ad ogni inopportuna ingerenza. Ed in quest' opera di limitazione si accordarono sempre i capi di qualunque partito: *Pitt* e *Fox*, *Peel* e *Palmerston*, *D' Israeli* e *Gladstone*.

« Quantunque sia vero, osserva il Palmerston, che la Camera dei Comuni dovrebbe esercitare controllo e sorveglianza, su ogni ramo di Amministrazione, pure le sue funzioni sono di sorveglianza e non di Amministrazione. » (1)

Ed il Gobden pure osservava: che la Camera può intervenire con grande vantaggio prescrivendo i principii coi quali il potere esecutivo deve regolarsi, ma che oltre a ciò il Parlamento non può interporsi nei minuti particolari dell' Amministrazione del paese. (2)

(1) **Todd,** *Il Governo Parlamentare Inglese*, C. 5, pag. 663.
(2) **Todd,** *Op.* e *loc. cit.*

Digitized by Google

Concetti che il Todd riassume così:

« La responsabilità generale dei Ministri per la saggezza, convenienza, e legalità delle misure di Governo, dovrebbe essere in tutte le circostanze ordinarie, sufficiente guarentigia del fedele adempimento delle alte funzioni di cui sono incaricati. »

Ed altrove aggiunge: « Ogni intromissione per via di risoluzione del Parlamento nei particolari del Governo, è inconciliabile coll' autorità regia, e inteso a scrollarla, basta a sovvertire il principio fondamentale della Costituzione Inglese, che affida tutto il potere esecutivo al Governo, nel mentre che assicura una completa responsabità nell' esercizio di tutti gli atti del potere esecutivo. »

Escluso dal campo dell' azione, il Parlamento si restringe così a quello della sorveglianza, del controllo delle pubbliche amministrazioni a cui assegna l' indirizzo generale colla scelta dei Ministri, e di cui segue il giornaliero sviluppo, la specifica gestione, mercè le interrogazioni, le interpellanze, le inchieste. Così che si può a ragione concludere che diritto di controllo e conseguente facoltà di inchiesta esiste in ogni caso in cui sia posto in essere un fatto che fa capo alla responsabilità giuridica od anche solo politica del Governo.

Questo principio generale ben può stare in luogo di una troppo lunga e sempre incompleta enumerazione di casi.

Dove vi è responsabilità ivi deve essere il controllo e con esso quel precipuò mezzo di esercitarlo, che è l' inchiesta, senza che per ciò possa dirsi in alcuna guisa offeso il principio della divisione dei poteri, la prerogativa di alcun altro corpo costituzionale.

Ma se pericolosa è tenuta generalmente l' ingerenza del potere legislativo negli atti di pura Amministrazione, non meno pericoloso, anzi molto più dissolvente sarebbe l' ingerenza che una Assemblea popolare potesse avere o vantasse sulle funzioni delicate del potere giudiziario, e sulle altre non meno delicate funzioni affidate alla Corona, sue prerogative personali in cui difficilmente si riescirebbe a creare una responsabilità, sia pure di carattere meramente politico, a carico dei Ministri.

Quanto alle funzioni giudiziarie, esse sono per loro natura incensurabili, come quelle che sono basate sulla irresponsabilità dei Magistrati, presumendosi in essi una imparzialità di giudizio, di cui non sarebbe capace un corpo politico, agitato e diviso dalle passioni di parte.

Per l' opposta natura di questi due poteri, manca al Parla-

Digitized by Google

mento la base giuridica onde intromettersi in alcuna guisa nell' Amministrazione della giustizia.

Questo sano principio fu difeso più volte dal Governo Inglese contro tentativi di invasione fatti dalla Camera dei Comuni, che cercava mediante Commissioni d' inchiesta, sostituirsi all' azione del potere giudiziario e della legge.

Così pure sono superiori al controllo del Parlamento gli stessi Magistrati, tornando sommamente pericoloso l' accordare ad un Assemblea politica ciò che si reputa già troppo pericoloso abbandonare al Governo.

L' ordine giudiziario, più che tutto, ha bisogno di una completa indipendenza, mentre il suo ufficio basato tutto sulla convinzione morale gli assicura l' irresponsabilità.

Il sindacato del parlamento esercitato mediante le Commissioni d'inchiesta, non approderebbe che a creare nel popolo la sfiducia verso i giudici che è il più grave sintomo di decadenza nelle istituzioni di uno Stato, mentre d' altra parte eserciterebbe una certa pressione sull' animo dei giudici stessi, tendente a diminuire la libertà e l' imparzialità dei giudizii.

Nel 1834, dietro proposta di O' Connell, venne nominata dalla Camera dei Comuni una Commissione d' inchiesta contro Sir Williams Smith Barone della Corte dello Scacchiere di Irlanda, accusato di trascurare i proprii doveri di giudice per passioni politiche.

Ma poco dopo fu osservato non essere i fatti apposti dall' accusa di gravità tale da giustificare l' intervento del Parlamento; « e per la guarentigia dei giudici, e perchè la legge Giorgio 1.° non fosse carta straccia » si ritornò sulla deliberazione. (1)

Così pure è nota la domanda d' inchiesta fatta alla Camera dei Comuni nel 1861 contro il Sig. Adair, Magistrato Irlandese, il quale in seguito all' assassinio del suo maggiordomo, di cui era tuttavia ignoto l' autore, aveva scacciato improvvisamente tutti i proprii locatari ed affittaiuoli.

Lord Palmerston si oppose dicendo essere incostituzionale che la Camera si occupi di diritto privato; spettare alla sola legge il mantenere gli individui nel campo della legalità, ai soli Magistrati il giudicare della conformità dell' atto colla legge.

(1) **Roubichon** e **Mounier**, *Sulle inchieste Inglesi* dal 1833 al 43 Vol. 1.° Parigi 1865.

Digitized by Google

La Camera interviene solo quando il Governo manchi al proprio dovere non intervenendo per la tutela dell'ordine pubblico, il che non era accaduto nel caso.

Dietro di che la proposta fu respinta.

Nè miglior esito ebbero le reiterate domande fatte dal Barone di Bode al Parlamento onde ottenere certe indennità dal Governo Inglese per terreni confiscatigli dal Governo Francese durante la Rivoluzione. La questione durò per ben quarant'anni innanzi ai Tribunali, e presentata finalmente alla Camera dei Comuni una domanda d'inchiesta sui diritti del Barone, Lord Jon Russell vi si oppose dichiarando che la Camera non poteva occuparsi di una questione che pendeva innanzi ai Tribunali, e di loro assoluta competenza.

Ma se riguardo a ciò che è di attribuzione del potere giudiziario, e per logica conseguenza di ciò che riguarda l'indipendenza dei Magistrati, non è in alcun modo ammissibile l'ingerenza del Parlamento neppure sotto l'aspetto di semplice sorveglianza, potrà dirsi altrettanto di quella prerogativa della Corona che al potere giudiziario si riannoda, vogliamo dire del diritto di grazia?

Per quanto sia giusto ciò che diceva il Macaulaj, che è preferibile affidare il diritto di grazia al peggior Ministro, anzichè alla miglior Camera dei Comuni, pure ed anzi appunto per ciò la pratica Inglese non esitò ad estendere anche su questo *gioiello della Corona* il sindacato del Parlamento, come quello che può dar luogo ad abusi ed a corruzioni.

E Roberto Peel diceva doversi questo diritto bensì accordare al potere esecutivo, ma la Camera intervenire quando vi sia sospetto che la giustizia venga pervertita con intenti di corruzione.

Infatti poco importerebbe l'aver tolto alla Corona il mezzo di far del male, mercè tutto il complicato organismo del Governo Costituzionale, quando con un'illimitata facoltà di far grazia fosse data agli amici del Governo l'impunità per qualsivoglia delitto.

Ampia è la responsabilità che pesa per tal sorta di atti sopra i Ministri, ampio del pari il controllo esercitato dal Parlamento; su di che possono e dall'una e dall'altra Camera essere domandati documenti ed iniziarsi inchieste.

In Italia, a nostra saputa, non si presentò alcun caso di tal natura, non mancano però gli esempii in Inghilterra.

Così nel 1829 nella Camera dei Lords, fu mossa un'interpellanza per la grazia fatta al colonnello Macdonnell, dicendosi non concorrere circostanze tali da giustificarla.

Digitized by Google

Il Duca di Welington rispondeva opponendo, che i casi di questo genere, sebbene non affatto immuni da inchieste, devono però meno di qualunque altra prerogativa essere soggetti alle indagini del Parlamento; essere consuetudine della Camera di non indagare le cause di tale prerogativa della Corona.

Non occorrendo nel caso alcun sospetto a carico del Ministro, la Camera dei Lords accettava senz' altro le spiegazioni del Governo. (1)

Nel caso di Walter Hall, 1862, convinto di assassinio e poi graziato, furono dalla Camera chiesti ed ottenuti i documenti, ma la cosa non ebbe seguito. (2)

Invece nel 1838 fu nominata realmente una commissione d' inchiesta a causa della grazia fatta a certo Tommaso riconosciuto pazzo, il quale uscito di carcere in accesso di pazzia si era suicidato.

La Commissione, esaminato il fatto, censurò l' operato improvvido del Governo in tale contingenza. (3).

Se non che segnati astrattamente i limiti Costituzionali dei vari poteri dello Stato in confronto al potere legislativo, o meglio assegnato alle Camere del Parlamento un campo di azione ben determinato, nessun risultato pratico si è potuto ottenere quando dall' astrazione si passa alla concretizzazione, all' analisi di ogni singolo fatto. Allora non è più possibile ammettere la rigorosa linea di demarcazione, l' applicazione del principio assoluto. I poteri sono bensì divisi ma non separati, anzi tutti convergono ad unità se vuolsi ideale, il sovrano; e sono animati da un unico impulso e per lo stesso fine.

L' azione dei poteri dello Stato ora procede parallela, ora si intreccia, ora si confonde senza però che si abbia mai a fondere in un' unica forza, regia o popolare, il che sarebbe la distruzione del Governo Costituzionale.

Nasce da ciò quel mutuo compenetrarsi e quel reciproco limitarsi dei poteri, che abbiamo detto essere caratteristica del vero Governo costituzionale, a cui male soddisfa la rigida e generica sanzione della legge.

(1) **Todd.** *Op. cit.* pag. 693.
(2) **Todd.** *Op.* e *loc. cit.*
(3) **Roubichon** e **Mounier.** *Op. cit.* Vol. 4.°.

Digitized by Google

E le ragioni addotte per giustificare la legge costituzionale tornano tutte a suo danno, perchè ne mettono in evidenza gli inconvenienti. Che se appunto per colpa di questo rigido sistema i poteri fra noi si trovano a disagio, e muovendosi si urtano, non è ragione buona per indurci a seguire, a perpetuare questo nostro sistema. Che se per ragioni storiche, passando bruscamente da un Governo assoluto a quello rappresentativo, si è creduto necessario fermare sulla Carta la nuova conquista, ciò era per guarentirsi da un ritorno al passato, non per precludersi la via agli ulteriori progressi, non per cullarsi mollemente sugli allori appassiti, dimenticando quanto ancora resti a fare. Ed il fatto ha mostrato la verità di queste nostre parole, giacchè lo Statuto non potrebbe certo dirsi essere al presente in tutte le sue parti la legge nostra fondamentale, e che sulle basi dello Statuto si regolino e trovino limiti i poteri costituzionali.

La sostituzione dei principii che formano la coscienza sociale a quelli che stanno scritti in una legge, quale si è svolta nella Costituzione Inglese, comincia a manifestarsi anche fra noi, e speriamo si generalizzi tanto che non si abbia più a sentire posta a base di programmi e di partiti, la riforma delle leggi costituzionali.

Che in risposta a quella osservazione di carattere politico portata dal Pisanelli, che la legge sia una difesa delle minoranze, diciamo: non è la legge che crei la tutela del diritto, sibbene il rispetto che al diritto ed alla legge si porta.

Per ciò occorre che ogni potere dello Stato possegga forze di resistenza sufficienti ad impedire l'invasione delle proprie attribuzioni, forza che non può dare la legge, ma che si acquista nell'attrito, nell'esercizio, nella lotta.

Per tutte queste ragioni noi respingiamo il concetto che s'abbiano a formare leggi allo scopo di limitare i poteri, respingiamo una legge che indichi i casi in cui la Camera possa procedere ad inchiesta, ed i limiti che distinguono questa funzione legislativa da ogni altra esecutiva o giudiziaria.

2.° Il rapporto che si vuole regolare intercede fra le Camere del Parlamento e le Commissioni d'inchiesta, trattasi cioè di determinare il modo di nomina di queste ultime, ed i loro doveri e diritti di fronte all'Assemblea che le ha elette; in allora non pratiche e consuetudini costituzionali, non leggi apposite, siamo semplicemente in materia regolamentare, ed al regolamento appunto conviene far capo, poichè ad esso si riferisce lo Statuto stesso per

Digitized by Google

tutto ciò che riguarda il modo con cui le Camere esercitano le loro attribuzioni.

Articolo 61: Così il Senato come la Camera dei Deputati determina per mezzo di un suo regolamento interno il modo secondo il quale abbia ad esercitare le proprie attribuzioni. Il che ci risparmia ulteriori dimostrazioni.

Ed il regolamento della Camera dei Deputati risponde a tale disposizione anche in ordine all' inchiesta. (V. articolo 76 e segg.).

3.° Ma la legge sulle inchieste può avere per scopo di regolare i rapporti fra Commissioni della Camera e i cittadini; ed a tale concetto si ispirava appunto il progetto di legge presentato al nostro Parlamento.

Eccone il testo quale venne approvato dalla Camera dei Deputati.

Art. 1.° Le Commissioni di Inchiesta nominate dall' una o dall'altra Camera del Parlamento Nazionale, nel raccogliere le informazioni sui fatti pertinenti all' Inchiesta, potranno, quante volte lo credano opportuno, chiamare davanti a se ed interrogare le persone atte a fornirle secondo le forme stabilite al Cap. 3° lib. 2° del Codice di procedura penale, osservando in questo caso, le disposizioni del tit. 3° lib. 3° detto Codice. Avranno inoltre i poteri conceduti al giudice di istruzione dagli articoli 176, 177, 178 e 179 Codice stesso.

Art. 2.° (Approvato dopo lunga discussione). Avranno ancora facoltà di fare accessi, di ordinare perizie e di chiedere comunicazione di atti e documenti.

Art. 3.° Gli atti di cui è parola nei due precedenti articoli potranno dalla Commissione d' inchiesta essere delegati ad uno o più dei suoi membri od anche agli Uffiziali di polizia giudiziaria.

Art. 4.° I testimoni ed i periti saranno citati per mezzo degli Uscieri dei tribunali ordinari.

Art. 5.° Le indennità dovute ai testimoni e periti saranno liquidate dal Presidente del tribunale circondariale del luogo nel quale la Commissione adempie al suo incarico; e dove non ci sia tribunale, dal giudice del Mandamento.

Art. 6.° Le offese contro i membri della Commissione saranno punite a norma degli articoli 257, 258, 259, 262, 264, 265, 266 Codice penale.

La falsa testimonianza o perizia, la reticenza o renitenza a deporre, la subornazione ed istigazione alla falsa testimonianza o perizia, saranno puniti a seconda degli articoli 364-65 n. 5, 67, 68,

Digitized by Google

69 n. 4, 37 n. 4, 371-373 quando la Commissione accolga le dichiarazioni secondo le forme giuridiche.

Però la pena della reclusione non sarà applicata per un tempo minore di anni 5 e quella del carcere sarà accresciuta di un grado nei casi in cui rimarrebbe al di sotto del maximum: (queste pene tengono la via di mezzo fra quelle comminate contro tali reati in materia civile e quelle in materia criminale).

Art. 7.° Le dette pene saranno applicate dalla Corte d'Assise.

Art. 8.° Se la Camera nomina una Commissione d'inchiesta sopra qualche elezione, l'istruttoria giudiziaria rimarrà sospesa finchè la Camera stessa non abbia statuito.

Art. 9.° Gli articoli del Codice penale e di procedura penale dovranno osservarsi a tenore della presente legge e saranno pubblicati nelle provincie toscane insieme colla medesima.

Come si vede la questione cambia d'aspetto, e dal campo puramente costituzionale entriamo in quello della legislazione comune, di quella che ha per fine il *diritto oggettivo*, *la norma agendi;* si vuole indicare al cittadino quali limitazioni sieno imposte al suo arbitrio, di fronte a queste Commissioni parlamentari. Per un tale scopo occorre una legge? Taluno come il Broglio, partendo dal concetto dell'onnipotenza parlamentare, rifugge dalla necessità di una legge, e ritiene che basterebbe statuire, in massima nelle due Camere, la facoltà di dare di volta in volta alle loro Commissioni il potere di chiamare a se i testimoni, di farsi presentare documenti, e la corrispondente facoltà di assicurarsi l'obbedienza, infliggendo ai renitenti quelle pene pecuniarie o corporali che si troveranno necessarie. Ma noi che all'onnipotenza parlamentare non crediamo, e che anzi respingiamo questo principio come contrario a verità, respingiamo a più forte ragione la conseguenza che da essa si è potuto trarre. Che la consuetudine sia sufficiente limite all'azione della Camera messa in rapporto cogli altri poteri che dispongono di mezzi potentissimi di resistenza lo comprendiamo e lo accettiamo; ma che la volontà o l'arbitrio di una maggioranza parlamentare possa costringere il cittadino ad agire in un senso piuttosto che nell'altro, che una deliberazione della Camera dei Deputati possa di per se sola porre la libertà e le sostanze di un cittadino nelle mani di un Comitato esecutivo, questo non può essere criterio accettabile.

L'ufficio vero della legge è quello appunto di assicurare a ciascuno pieno ed intero il godimento dei propri diritti, salvo al-

Digitized by Google

cune limitazioni indicate però tassativamente ed aventi il precipuo carattere della generalità.

Solo allora l'uomo può ritenersi libero quando sappia con esattezza quali azioni gli sono permesse, quali no; ed uno Stato può dirsi giuridicamente organizzato quando un completo sistema di leggi regoli stabilmente i rapporti fra il potere costituito e gli individui. Giacchè l'individuo di per se solo non ha mezzi di resistenza, non ha forze sufficienti per sottrarsi alla prepotenza di poteri organizzati; la legge è il suo baluardo, la sua salvaguardia.

Nasce da ciò il concetto del *dovere giuridico* ben diverso dal *morale*, per cui l'individuo restringe la propria azione di fronte allo Stato di tanto quanto dalla legge gli viene imposto, sentimento di legalità, coscienza giuridica, caratteristica dei popoli civili.

Per accordare a qualsiasi organo dello Stato poteri che tendano a restringere la libertà individuale, e per assicurare la corrispondente obbedienza di questi, occorre quindi una legge.

In Belgio, ove lo Statuto accorda espressamente alla Camera il diritto di inchiesta, si supplisce alla mancanza di una legge che regoli i poteri delle Commissioni, con leggi fatte per ogni singolo caso, seguendo in ciò la pratica inglese.

Questo sistema Anglo-Belga di segnare caso per caso i poteri che ad una Commissione d'inchiesta si debbono attribuire, sembra poco degno di imitazione; infatti mentre la Costituzione richiede alla perfezione di una legge il concorso di entrambi i rami del Parlamento, non che la sanzione del Re, queste delegazioni di poteri fatte alle Commissioni di inchiesta non possono partire che dalla sola Camera che intende procedere all'inchiesta, per non subordinare il controllo parlamentare alle vicende ed alle incertezze che può incontrare un progetto di legge.

Ma d'altra parte, mentre con una vera e propria legge si guarentiscono i diritti dei cittadini anche contro i possibili eccessi di una maggioranza parlamentare, la delegazione dei poteri fatta caso per caso abbandona tutta intera la garanzia individuale al beneplacito della maggioranza di quella Camera che procede alla inchiesta; vera onnipotenza di un'Assemblea, neppure giustificata dalla formula della Sovranità popolare.

Il Mancini, parlando l'11 Giugno 1869 nella Camera dei Deputati in favore della relazione Samminiatelli, sulla nomina di una Commissione d'inchiesta per l'illecite partecipazioni di alcuni Deputati nel contratto della Regia cointeressata, disse:

Digitized by Google

« I poteri di una Commissione d'inchiesta non possono essere rigorosamente determinati. Dal principio dell'onnipotenza parlamentare inglese nasce la conseguenza che alle Commissioni d'inchiesta debbono accordarsi tutti quei mezzi che sono adatti a raggiungere il fine proposto ».

Questo facile modo di por fine alla questione, non può certamente corrispondere all'esigenze di una controversia, che ha tenuti lungo tempo occupati i Parlamenti delle principali Nazioni di Europa; ed il principio dell'onnipotenza parlamentare lungi dall'essere generalmente accettato, è poi in pratica respinto dalla stessa Inghilterra dove si è originato.

Ecco il vero aspetto della questione: i testimoni chiamati dalla Commissione, quelli che possono deporre su circostanze di maggior rilievo, rifiutano di comparire, o comparsi, rifiutano di rispondere, si mostrano reticenti, dicono il falso: in archivi privati o pubblici, esistono documenti dai quali potrebbe sorgere la luce sul fatto di cui si tratta, domandati dalla Commissione vengono negati; il proprietario, il direttore, od il comandante del luogo, su cui la Commissione deve accedere, onde trarre de visu quelle cognizioni esattissime che si reputano necessarie, rifiutano di concedere il passaggio; quali saranno le facoltà di cui potrà disporre la Commissione d'inchiesta? Dovrà senz'altro smettere il lavoro e dichiararsi impotente a proseguirlo, oppure armata di veri poteri istruttori potrà ordinare l'arresto dei testimoni, deferirà loro il giuramento, compulserà gli archivi e si farà sgombrare dalla forza il passo, penetrando nelle fabbriche, nelle prigioni, nelle fortezze?

Prima di entrare in merito vediamo i precedenti storici e del nostro Parlamento e degli altri che vantano più del nostro una lunga vita ed una pratica costituzionale.

Nel 1831 in seguito al disastro militare sofferto dall'esercito Belga, per cui l'Olanda si eresse a Stato autonomo, ristabilito l'ordine interno, la Camera Belga, credendo riscontrarsi gravi indizi di colpevolezza a carico del Ministero, e facendo uso dei propri poteri costituzionali, nominò una Commissione d'inchiesta, coll'incarico di studiare le cause del disastro e l'azione del Ministero in tale riguardo.

Ma il 30 Novembre la Commissione vista l'impossibilità di proseguire con frutto le proprie operazioni, senza disporre di forti mezzi di indagine, si ripresentò alla Camera, domandando una legge ad hoc, colla quale le si accordassero ampi poteri di istruttoria.

Digitized by Google

Le domande della Commissione erano così formulate:

1.° Delegazione di mandato ai Membri della Commissione ed ai funzionari dell' ordine giudiziario, amministrativo e militare per procedere all' inchiesta.

2.° Diritto di compulsare sino negli uffici dei depositi pubblici e negli archivi dei ministeri.

3.° Pena ai renitenti per informazioni od esibizione di documenti, di cento fiorini al giorno.

4.° Facoltà di citare il testimonio, imporgli il giuramento, arrestarlo senza appello o ricorso.

5.° Concesso alla Commissione di funzionare, malgrado l' aggiornamento o la chiusura della Camera.

Ne seguì una vivissima discussione che durò per tre giorni, dopo la quale la Camera ritornava sulla propria deliberazione, preferendo rinunziare ad un diritto, anzichè accordare ad una Commissione poteri così straordinari.

Sono notevoli le osservazioni fatte dal Brouchiere, il quale aveva già combattuta la proposta d' inchiesta reputandola incostituzionale. A suo parere la Camera può bensì mettere sotto accusa i Ministri e nominare una Commissione d' inchiesta per indagare il loro operato, ma non ricercare gli autori di un disastro Nazionale, alla stessa guisa che non potrebbe cercare gli autori di un delitto.

Di fronte alle nuove domande della Commissione, il Brouchiere aggiungeva, che una tal legge tenderebbe a trasferire alle Commissioni d' inchiesta, poteri, che la Camera stessa non ha, essendo questi di spettanza del potere giudiziario. Il Ministro della guerra afforzava questi argomenti con altri, tratti dalla lettera della legge.

L' articolo 40 dello Statuto, egli diceva, accorda alla Camera il diritto d' inchiesta, ma l' articolo 41, prosegue, che spetta al regolamento della Camera stabilirne la procedura, mentre l' articolo nove dello stesso Statuto, vieta alle Camere di comminare pene a mezzo del regolamento.

Noi ci asteniamo pel momento da qualsivoglia commento ed in ordine al fatto, ed in ordine alle osservazioni cui diede luogo.

Ci limitiamo a notare come più tardi e precisamente nel 1864, nell' inchiesta sull' elezione del Bastigne, ed anche prima nel 1859 a proposito dell' elezione del Lovanio, la stessa Camera Belga accordò alle Commissioni da lei nominate, abbastanza ampi poteri.

L' artico 2 della legge 1864 dice:

Digitized by Google

« I poteri accordati ai Magistrati istruttori ed ai Presidenti delle Corti di Assise, dal Codice di istruzione penale, appartengono anche alla Commissione d' inchiesta ed al suo Presidente ».

Nondimeno non potrà essere fatta alcuna delegazione di poteri, se non dalla Commissione ed in casi di necessità.

E l' articolo 3 aggiunge:

« I testimoni, i periti e le altre persone, il cui intervento possa essere necessario in materia criminale, sono sottoposti innanzi alla Commissione d' inchiesta, agli stessi obblighi che davanti alla Corte di Assisie e sottoposti alle stesse pene in caso di subornazione o di rifiuto ».

La questione fu dibattuta in Francia con non minor passione ed in pari tempo con gran copia di dottrina, in occasione del processo contro i Ministri di Carlo X.

Già nel 1828 la Commissione d' inchiesta nominata per deliberare sull' accusa del Ministro Polignac, si era contentata dei soli documenti che gli erano stati accordati.

Nel 1830 la questione si presentava con altro aspetto.

In base all' articolo 55 della Carta del 1814 divenuto poi il 47 della Carta del 1830, la Camera dei Deputati aveva messo in accusa i Ministri fedifraghi, ed alla Camera dei Pari spettava il giudicarli; orbene si domandava: la Camera bassa avrà con ciò esaurite le proprie attribuzioni, ovvero dovrà emanare una vera e propria sentenza d' accusa e per ciò nominare una Commissione d' inchiesta, perchè raccolga le prove specifiche del reato?

Qui si ricadeva nella solita difficoltà, se cioè la Commissione per raggiungere il proprio fine, abbia o no il potere di esaminare testimonii, dare loro il giuramento, compulsare archivii e così via.

Noi ci esoneriamo dal riprodurre la discussione che ebbe luogo in proposito nella Camera dei Deputati, giacchè essa è riportata per esteso dal Bonghi (1) ed in gran parte anche dal Bonasi, nella sua opera sulla Responsabilità penale e civile dei Ministri (2). La Commissione però, pure insistendo sulla necessità di esaminare testimonii e documenti, si dichiarò disposta a rinunziare al diritto di multare coloro che rifiutassero comparire; e di cinque forme di mandati di comparizione che distingue la procedura Francese,

(1) Art. cit. *Nuova Antologia* 1869 Agosto.
(2) Parte 2.ª Cap. 2.° n. 82.

Digitized by Google

si contentò di usare le due prime, quella semplice di comparizione e quella di accompagnamento. Così pure non si credette autorizzata a deferire il giuramento ai testimonii, nè a compulsare gli archivii del Ministero; il che appare dalla relazione presentata alla Camera (25 Settembre 1831. Atti della Camera).

Però se nel 1828 e nel 1831 le Commissioni d'inchiesta si limitarono di tanto nei loro poteri, ben più ampie facoltà ebbero in tutte le altre circostanze.

Così nel 31 Gennaio 1832 nell'inchiesta sul deficit Kesner, nel 16 Febbraio 1835 su fatti e documenti riguardanti i tabacchi; nel 26 Giugno 1848 sugli avvenimenti del Maggio e del Giugno; nel 13 e 16 Giugno 1871 sugli atti del Governo della difesa Nazionale e sull'insurrezione del 18 Marzo; casi in cui si concessero alla Commissione, tutti i poteri necessarii per la comparizione dei testimonii e la comunicazione dei documenti.

Nell'ultimo caso si delegò la facoltà di interrogare la Magistratura, chiederne rapporti, salvo la formalità di trasmetterli per organo del Ministro di grazia e giustizia (1).

Che anzi si esorbitò sino ad accordare alla Commissione d'inchiesta una vera potestà giudiziaria, domandando ad essa un verdetto vero e proprio.

Nell'inchiesta sull'Amministrazione del dicastero della guerra sotto il generale Cissej la Commissione rispose alle domande: è egli colpevole di tradimento? è egli colpevole di concussione?

Fortunatamente le risposte furono negative; ma l'enormità giuridica sussiste egualmente, poichè si sentenzia non solo quando si condanna, ma anche quando si assolve.

La pratica Inglese in questo argomento si è mantenuta sempre in un giusto mezzo, in una via di moderazione e di ordine.

Le Commissioni d'inchiesta si limitano a sentire testimonii; a fare esperienze, e ad esaminare quei documenti che vengono loro offerti: ma la Camera può delegarle poteri ben maggiori; in forza dei quali la Commissione può obbligare i testimonii a comparire, deferire loro il giuramento, ottenere l'ostensione dei documenti.

I Commissarii nominati sotto Carlo II per esaminare i pubblici conti ed investigarne le frodi, avevano facoltà d'interrogare con giuramento ed imprigionare i disobbedienti (2).

(1) Vedi **Arcoleo,** *Op. cit.* pag. 196 e seguenti.
(2) **Hallam** *Storia Costituzionale d'Inghilterra,* C. 11 pag. 282.

Digitized by Google

Anche ora il testimonio falso avanti la Camera dei Lords, è punito come spergiuro, avanti ai Comuni viene punito soltanto per ordine espresso dalla Camera (1).

Una legge del 1851, stabilì che qualsiasi Commissario, nominato in virtù di legge o per consenso delle parti con autorità di udire ricevere ed esaminare deposizioni, debba avere facoltà di far prestare giuramento a tutti quei testimonii che siano chiamati davanti a lui.

Nel Canadà per legge 3 Vittoria c. 38, 1846 il Governatore, unitamente al Consiglio, ha facoltà d'accordare alle Commissioni d'inchiesta, poteri compulsivi per chiamare i testimonii e chiedere la presentazione dei documenti (2).

Quali poteri siano stati accordati in Inghilterra dalla Camera dei Comuni a taluna Commissione d'inchiesta, si vede da questo esempio (3).

L'8 Febbraio 1867 il Signor Walpole Segretario per l'Interno, ottenne il permesso di presentare un progetto di legge per agevolare i procedimenti della Commissione reale d'inchiesta, sulle Corporazioni di mestieri (Trades' Unions) conferendole poteri straordinarii, affinchè riescisse ad investigare il delitto perpetrato a Sheffield, di cui il Governo non aveva potuto scoprire i colpevoli.

Dopo lunga discussione fu approvato un progetto, col quale si dava facoltà alla Commissione d'inchiesta, di obbligare alla produzione dei documenti, di costringere i testimonii a presentarsi, d'imporre loro il giuramento, di punire i renitenti, e di garantire ai testi l'immunità per gli atti illegali da loro commessi, dietro piena e completa confessione.

Il progetto divenne legge 30 Vittoria c. 8. Da questo esempio si vede come gli Inglesi per quanto attaccati alle forme, lo siano ancora più alla sostanza, e come non esitino talvolta ad oltrepassare i limiti della stretta legalità, per raggiungere il fine che si sono prefissi.

Qui vediamo una Commissione d'inchiesta incaricata di ricercare gli autori di un misfatto, di fronte ai giudici istruttori che non riescono a cavarne il bandolo.

(1) Nota al **Todd,** C. 9° pag. 934.
(2) **Todd,** *Op. cit.* Cap. 9, pag. 935 e nota.
(3) **Todd,** *Op. cit.* pag. 936-37.

Digitized by Google

A dire il vero fino a questo segno nel Continente non si è arrivati ed è desiderabile non si arrivi mai.

Ho riferito questo caso che mi ha colpito in modo speciale, perchè da taluno fra coloro che vorrebbero ridurre all' impotenza le Commissioni d' inchiesta, si ricorre alla pratica Inglese, e non si esita ad affermare che là ogni potere sta ristretto nei proprii confini.

Come abbiamo già avuto occasione di notare, la questione venne suscitata anche in Italia, confusa coll' altra riguardante il diritto della Camera a promuovere inchieste personali. Sorta per benigna interpretazione dello Statuto, l' inchiesta venne fra noi esercitata con lealtà e temperanza, come leale e temperante fu l' applicazione che fra noi si fece del Governo parlamentare.

Il solo caso in cui una Commissione d' inchiesta abbia ricorso a mezzi energici, si fu nel 1858 in Savoia, quando fece arrestare il Parroco La Rochette, che si rifiutava di venire a testimoniare innanzi ad una Commissione d' inchiesta, nominata per iniziativa del Deputato Valerio allo scopo di studiare sulla validità di certe elezioni.

In tutte le altre circostanze le Commissioni parlamentari trovarono ovunque quell' appoggio, quella cooperazione e da parte delle autorità e da parte dei cittadini, che più delle leggi contribuiscono a rendere efficace per davvero l' azione del potere.

Ciò non ostante in seguito all' inchiesta sulle Ferrovie Meridionali e ad alcune difficoltà incontrate dalla Commissione nell' adempimento del suo ufficio, la questione dei limiti del potere delle Commissioni di inchiesta fu portata innanzi al Parlamento, ed il Ministro Guarda-sigilli, il Pisanelli, presentò il noto progetto di legge sulle inchieste parlamentari.

Riesce perciò strana quella frase contenuta nel primo articolo della deliberazione 11 Giugno 1869, per la nomina della Commissione d' inchiesta sulla Regia, in cui è detto « creando all' uopo una Commissione di 9 membri, cogli ordinarii poteri istruttorii delle Commissioni d' inchiesta ».

Orbene le Commissioni d' inchiesta nominate dall' una o dall' altra delle due Camere del Parlamento, avranno il diritto di sentire testimonii, deferire loro il giuramento, obbligarli a comparire se riottosi, punirli se falsi o renitenti, infine potranno compulsare archivii ed accedere sui luoghi?

Tali sono appunto i mezzi, che il Codice di procedura penale,

Digitized by Google

ha attribuito ai Giudici istruttori, perchè possano raggiungere il fine che al procedimento penale viene assegnato. E qui giova togliere di mezzo un equivoco molto facile e su cui si basa gran parte dell' opposizione fatta all' esercizio di tali poteri. Queste, si dice senz' altro, sono attribuzioni giudiziarie, l' accordarle a Commissioni d' inchiesta costituisce una invasione di poteri.

L' equivoco accennato sta appunto nel dire che i mezzi di istruttoria sono attributi del potere giudiziario.

Attributi, se noi non siamo in errore, non sono già tutte le funzioni che i poteri possano esercitare, sibbene quelli esclusivamente, che si riferiscono alla natura di quel potere, al fine per cui esiste distinto dagli altri poteri. Così ad esempio, attributo del potere esecutivo sarà fare decreti e regolamenti, nominare alle cariche, fare trattati di alleanza di commercio e così via; attributo del potere legislativo fare le leggi, e per la Camera dei Deputati controllare l' azione del Governo sino a mettere in accusa i Ministri, pel Senato il giudicarli.

Così vero attributo del potere Giudiziario è amministrare la giustizia, sia coll' interpretare la presunta volontà delle parti o quella espressa dal legislatore, sia col rintracciare gli autori di quei fatti che hanno recato turbamento nell' ordine sociale. Che se per raggiungere sia l' uno che l' altro scopo, che se per venire ad esatta cognizione dei fatti gli occorrono mezzi speciali ed anche straordinarii, non sarà mai da questi che si possa dire formato l' attributo del potere giudiziario.

È la legge che viene in suo soccorso e gli accorda l' uso di tali mezzi, ma nulla osta a che mezzi identici vengano dalla legge stessa accordati ad altro potere e per altro fine, quando siano reputati necessarii.

« Sarebbe strano, dice il Cadorna (1), a proposito della proposta di legge sulle inchieste presentata al Senato, che per ciò solo che un oggetto preso sotto diversi aspetti può essere oggetto di esame a due poteri, uno di essi dovesse essere impedito di esercitare le proprie attribuzioni, perchè non lo potesse esercitare che a pregiudizio dell' altro. E sarebbe strano che fissata la prevalenza del potere giudiziario, questo dovesse considerarsi come un ostacolo all' esercizio costituzionale degli altri poteri.

(1) *Atti del Parlamento.* Senato 7 Giugno 1864.

Digitized by Google

Nella materia delle elezioni ad esempio, è evidente che gli stessi fatti, possono dare luogo a due diversi procedimenti: l'uno della Camera dei Deputati diretto unicamente a vedere se l'elezione sia valida e pronunziare su tale validità, dall'altra la stessa elezione può dar luogo ad un procedimento giudiziario, all'oggetto di punire degli atti criminosi ».

Anche il Pisanelli (1) sostiene « che l'esame delle prove o l'istruttoria tutta, se sono attribuzioni del potere giudiziario, non sono poi essenza del suo potere, sibbene un mezzo pel fine, e che tale facoltà può benissimo appartenere anche alle Camere, come a qualunque potere che ne abbisogni per esercitare il proprio ufficio ».

E con essi accorda l'Arcoleo (2) quando dice: « Bisogna chiarire un equivoco: non è mai stata attribuzione costituzionale del potere giudiziario, quella di esaminare e far comparire persone, esaminare documenti, ispezionare luoghi; può farlo anche l'Amministrazione. Facoltà esclusiva del Magistrato è quella di giudicare, non l'altra di istruire. Quei mezzi li consente a lui la legge, come può darli anche al funzionario, senza confusione di materia o competenza.

Il risultato dell'investigazione è atto istruttorio che non ha di giudiziario altro che la forma, in quanto è compiuto da persona che apparteneva ad un ordinamento speciale. Se quei mezzi adunque li concede la legge, non emergono dall'intrinseco organismo del potere giudiziario, è chiaro che possa anche attribuirseli in certi casi come per eccezione il potere legislativo » (3).

Tolto di mezzo questo, che poteva ritenersi il maggiore ostacolo all'esercizio dei poteri istruttorii da parte delle Commissioni d'inchieste parlamentari, e stabilito non trattarsi in massima di invasione di poteri, ma di semplice uso di facoltà accordato dalla legge, rimangono ancora alcune obiezioni ed alcune limitazioni. Ed in primo luogo, quanto ai testimonii, venne notato come sia inutile accordare mezzi coercitivi, quando in pratica si vede non

(1) *Atti del Parlamento.* Senato 7 Giugno 1864.

(2) **Arcoleo,** *Op. cit.* pag. 205.

(3) **L'Arcoleo** osserva inoltre (pag. 206), che la facoltà che si potesse assumere la Camera di delegare alle Commissioni il potere di esaminare testimonii, si potrebbe al più considerare quale eccesso di potere, non mai come incompetenza, come invasione delle attribuzioni di altro potere.

Digitized by Google

essere necessarii: in tutte le inchieste che hanno avuto luogo fra noi, le persone chiamate si sono fatte una premura di portarsi innanzi alla Commissione, e fornirle quelle informazioni che ciascuno era in grado di dare. Ed il Ferraris dice che anzi si è ritenuto per un onore quello di essere domandati d'informazioni, si che molti spontaneamente si sono offerti di fare ciò.

Nè vi mancò chi aggiunse, che l'opinione pubblica stessa non mancherebbe di esercitare quella efficace pressione costringente che le è tutta propria, stigmatizzando i renitenti. Certo è vero, ed è da ralleggrarsi, che la cittadinanza fra noi, compresa dal sentimento della vera e sana libertà, abbia sempre agevolata l'opera delle Commissioni; e lo dice anche il Bonghi, questo è il segno del grande rispetto che le istituzioni godono nel paese. Ma questa è la regola, vi sono anche le eccezioni; ed a dire il vero per quanto il senso morale portasse a presumere, che anche nei giudizii penali il testimonio non avente interesse nella causa dovesse prestare spontaneamente l'opera propria in sussidio dell'autorità, pure la presunzione della legge è tutta opposta, di modo che oltre a diverse forme di mandato a comparire, si è imposto al teste il giuramento, e solo dopo questo sorge la presunzione di verità. Come si potrebbe quindi nel caso nostro affidare tutto intero l'esito dell'inchiesta al senno politico della popolazione, nulla domandare all'istituzioni?

Che se è vero che nelle inchieste pubbliche, come appunto diceva il Ferraris, è un onore l'essere chiamato a testimonii, altrettanto non è di tutte quelle inchieste che hanno per scopo di controllare l'azione del Governo, od altre in cui sono messe in campo interessi privati, passioni e pregiudizii popolari.

E ricordo benissimo la discussione promossa dal Nicotera nel 1863 in seno alla Camera, a proposito dei documenti relativi all'inchiesta sul brigantaggio, tenuti segreti, e sottratti persino all'ispezione degli stessi Deputati, perchè molti testimonii si erano indotti a parlare, solo dietro formale promessa, che le loro deposizioni sarebbero rimaste segrete.

Strano poi mi sembra l'argomento di coloro che invocano l'opinione pubblica, onde costringere il testimonio a comparire ed a parlare.

Diverso è il concetto che dell'opinione pubblica ci siamo fatti noi: che questo sia mezzo potentissimo per mantenere ed il Governo e gli individui nella via della legalità, conveniamo; ma che

Digitized by Google

di essa si possa farne un mezzo coercitivo per costringere qualcuno a fare ciò che la legge stessa non domanda, questo ci sembra enorme, e contro di esso invochiamo lo Stuart Mill e la sua opera sulla libertà, in cui più che la tirannia statale si cerca abbattere la tirannia sociale.

Se la Camera ha il diritto di nominare Commissioni d'inchiesta, e se queste hanno il diritto di assumere informazioni, anche per mezzo di testimonii, sia fatto dovere giuridico ai cittadini di deporre e deporre il vero, anche innanzi alle Commissioni della Camera; non competono tali diritti, ed allora neppure l'opinione pubblica potrà elevarsi al disopra del legislatore, ed usare coazione alcuna, sia pur anche morale.

Ma esso diritto l'abbiamo altrove dimostrato, compete, è legittimo, dunque è anche necessario che sia riconosciuto.

In Inghilterra il falso testimonio innanzi alle Camere è punito per offesa alla prerogativa. Però quanto a deferire il giuramento, la Camera bassa non si è mai creduta competente a ciò.

Nel 17.° secolo era invalsa la consuetudine di servirsi dei giudici di pace, di cui gran numero sedeva nel Parlamento, questi valendosi della doppia qualità di Magistrati e di Membri della Camera, deferivano il giuramento ai testimonii chiamati alla sbarra. Come si vede questo espediente era troppo grossolano, perchè il giudice di pace trovandosi nel seno di un'Assemblea legislativa, perdeva il carattere di Magistrato per rivestire quello di rappresentante la Nazione.

Ed infatti la Camera dei Comuni abbandonò questa pratica e ricorse a quella più corretta di servirsi addirittura del potere giudiziario, sebbene ristretto ai casi soli d'inchieste giudiziarie.

La Camera dei Lords deferisce il giuramento essa stessa, nella qualità di Alta Corte di giustizia.

Trasportando la questione fra noi, mi affretto a premettere, che se si trattasse di un semplice apprezzamento individuale, non esiterei a togliere questa abbastanza inutile formalità, non solo dai procedimenti delle inchieste, ma anche dai procedimenti stessi giudiziarii, sostituendo alla presunzione di verità sorgente da questo vincolo, contratto del resto come *vincolo civile* e non più come *ad firmatio religiosa*, la presunzione di verità sorgente dalla qualità di uomo e di cittadino.

Ma trattandosi invece di mantenere una certa coerenza nella legislazione, di modo che ogni istituto corrisponda a quel mede-

Digitized by Google

simo principio, non esito a riconoscere la legittimità del giuramento deferito al testimone in un inchiesta; come non esito ad accordare alla Commissione stessa la facoltà di deferirlo.

Infatti, poichè il vincolo del giuramento presso di noi è affatto civile, deve trovare come la sanzione, così anche l'origine nella sola legge.

Orbene per quale ragione la legge potrebbe attribuire questa facoltà al solo potere giudiziario e non ad altro potere? forse che il deferire giuramento è nell'essenza delle attribuzioni giudiziarie?

Del resto sta in fatto, che tutti gli impiegati civili e militari dello Stato, entrando in carica, prestano giuramento di fedeltà alle istituzioni, o di adempiere fedelmente al proprio ufficio, senza che si creda per nulla lesa la prerogativa del potere giudiziario.

Ma si potrebbe obbiettare che la differenza sta in ciò: l'impiegato giura spontaneamente, perchè questa è la condizione sine qua non per entrare nell'ufficio, mentre il testimone lo si costringe a giurare; ma io rispondo semplicemente, forse che un soldato di leva verrebbe esonerato dal servizio pel solo fatto che si rifiutasse a giurare? Sarebbe un mezzo troppo comodo per esonerarsi dal servizio militare: si ricorrerà alle punizioni a norma dei regolamenti.

Il lato vero della questione è questo, che il potere giudiziario interverrà a punire e chi si rifiuti a giurare, e chi dopo aver giurato dica il falso, perchè questa è propria la sua esclusiva attribuzione, e non si potrà mai accordare ad una Commissione parlamentare, il diritto di arrestare o di punire chichessia, perchè allora, sì, che avremmo la tanto temuta, la pericolosa invasione di poteri; ma quanto a deferire il giuramento, sarà competente anche una Commissione d'inchiesta, purchè la legge espressamente gliene accordi la facoltà.

E quanto si è detto pel giuramento vale ancora per la comparizione dei testimonii, per le perizie, per la ostensione dei documenti.

Abbiamo riservato per ultimo l'argomento inerente ai documenti ed agli archivii, come quello dietro cui si fortificano più che mai gli avversarii, come quello che viene generalmente riguardato come il più delicato, il più pericoloso dei poteri, di cui sia fornita una autorità inquirente.

Però sintetizzando le obiezioni si riducono a ciò solo, che

Digitized by Google

sarebbe grave, forse anche fatale, se per semplice fatto di una Commissione d' inchiesta, potessero compulsarsi gli archivii del Ministero stesso, e così propalarsi e divulgarsi i segreti di Stato, le corrispondenze segrete, riferentisi ed alla politica estera ed all' interna. E ciò è vero.

Ma allora non facciamo più questione se competa o no il diritto, cerchiamo semplicemente una procedura tale, che giunga ad ovviare un così grave pericolo.

Per ora ci importa di stabilire: non essere nè logico, nè giuridico, che il rifiuto di un qualsiasi impiegato per infimo che sia, a porre documenti nelle mani di una Commissione d' inchiesta, possa arrestare tutt' intera l' azione del sindacato che il potere legislativo esercita sul Governo e sulle Amministrazioni; che un tale sistema, avrebbe per risultato di distruggere la responsabilità degli atti, nei funzionari subalterni e nei Ministri, responsabilità che si afferma non tanto con accuse e processi, quanto colla continua incessante sorveglianza. Del resto un tale potere è concesso all' ordine giudiziario, e quantunque uguali siano i pericoli, a nessuno verrebbe in mente di negarglielo o quanto meno di imporgli limiti.

Noi così, non esitiamo punto ad accordare alle Commissioni nominate dalla Camera, poteri d' istruttoria sufficienti al bisogno, in corrispondenza coll' alto fine a cui sono indirizzate, non mai tali però da impedire l' azione degli altri poteri o sostituirsi a loro nè da compromettere la sicurezza e la libertà dei cittadini.

Ed anzi in ciò siamo ancora più restii che gli stessi oppositori; infatti il Ceppi, relatore innanzi al Senato del progetto di, legge sull' inchieste parlamentari (20 Maggio 1864), pure concludendo contrariamente al progetto come quello che a suo credere dava alle Commissioni d' inchiesta troppo grandi poteri, diceva: « l' unico mezzo che non si potrebbe contestare alle Commissioni d' inchiesta parlamentari, quando ne fosse riconosciuto il bisogno, sarebbe quello di *comminare qualche pena pecuniaria* a chi o non si presentasse » ecc.

A dire la verità, fra una pena pecuniaria ed una afflittiva corporale, la differenza è solo di grado d' intensità, ma pena è pur sempre.

Lo stesso codice penale ed in casi anologhi, riconosce ed ammette il passaggio dalla pena corporale, alla semplice ammenda;

Digitized by Google

e non sapremmo vedere la ragione, per cui una Commissione parlamentare potesse comminare queste seconde senza invadere il campo del potere giudiziario e non possa poi applicare le prime. Vero è che anche le Amministrazioni possono assegnare multe per ogni sorta di contravvenzioni e ciò in forza di leggi e di semplici regolamenti; pur tuttavia non crediamo conforme all' indole ed alla natura di una Commissione Parlamentare l' esercitare tale giurisdizione. Con che restringiamo da questa parte i poteri delle Commissioni parlamentari, ancora più che non facciano gli stessi oppositori.

Ma se l' infliggere le pene spetta al potere giudiziario, il comminarle è proprio della legge ed è a questa che noi facciamo capo.

Sola la legge ha forza di costringere il cittadino, e solo mercè la legge è possibile ottenere quei risultati che da un' inchiesta si possono sperare. Se adunque si vuole raggiungere il fine, si voglia eziandio il mezzo e si accordino alle Commissioni i poteri che loro sono necessarii.

Che se a taluno fa paura il prepotere delle Assemblee e dei loro Comitati, a noi fanno paura gli abusi da qualunque parte si vengano, e ad essi più che a tutto cerchiamo rimedio.

Del resto anche l' applicazione della legge è cosa sommamente delicata, giacchè molto rimane affidato alla saggezza e prudenza del Magistrato; il quale fra molti mezzi di cui può disporre, deve attenersi ad un tempo al più idoneo ed al più mite.

Molte sono le garanzie che si sono cercate in una ordinaria Magistratura onde ritrovare in essa senno e moderazione, e cautele debbonsi del pari porre in opera nel nominare queste Magistrature straordinarie d' inchiesta a cui se non spetta giudicare e sentenziare dei cittadini, spettano però delicatissimi ufficii da compiere ed una certa coazione da esercitare. Gli è perciò che abbiamo richiamato il regolamento della Camera, e dimandato ad esso garanzie che allontanino, per quanto è possibile, dalle Commissioni d' inchiesta, le ire partigiane ed i pregiudizii politici.

E come nei rapporti fra il Parlamento e gli altri poteri dello Stato, abbiamo creduto poter affidare ogni freno ed ogni limitazione al senno politico ed alle forze stesse insite nel Governo rappresentativo, così anche in questa parte dei rapporti fra Commissioni e cittadini, qualche cosa crediamo pure poter affidare al prudente arbitrio degli uomini degnissimi che a tale ufficio vengono in ogni

Digitized by Google

caso preposti, certi come siamo che se pure in qualche parte i poteri accordati dalla legge alle Commissioni possano sembrare eccessivi, di questi non verrà fatto uso se non quando l'impero della necessità si imponga, quando cioè l'impotenza a procedere ed a verificare fatti ed abusi, minacci e la sicurezza dello Stato e la fiducia che in esso ripongono i sudditi, quando infine la corruzione e l'immoralità penetrando nel seno delle Amministrazioni minaccino di disorganizzarle e di decomporle.

Così e per la saggezza degli uomini, e per la previdenza delle istituzioni, lo stato prosegue lento e continuo la propria evoluzione in ordine al proprio fine.

GUIDO JONA

(Estratto dall'Archivio Giuridico Vol. XXXVIII, Fasc. 3-4)

Bologna — Tipi Fava e Garagnani

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google